



Les stratégies des pouvoirs publics face au vieillissement de la main-d'œuvre : cas de la Finlande, de la Suède, de la France et des Etats-Unis

Siham Abouaissa

► To cite this version:

Siham Abouaissa. Les stratégies des pouvoirs publics face au vieillissement de la main-d'œuvre : cas de la Finlande, de la Suède, de la France et des Etats-Unis. *Regards sur le travail*, 2011, 7 (3), pp.1-11. hal-01189258

HAL Id: hal-01189258

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-01189258>

Submitted on 2 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Résumés de recherches publiées

Les stratégies des pouvoirs publics face au vieillissement de la main-d'œuvre : cas de la Finlande, de la Suède, de la France et des États-Unis

Par Siham Abouaissa*

Beaucoup de pays développés font actuellement face au vieillissement de leur population. Ce vieillissement, dont la cause est le ralentissement de la croissance démographique et l'allongement de l'espérance de vie, aura tendance à s'accroître au cours des prochaines décennies. De plus, l'ampleur de ce phénomène tient au fait qu'il concerne la population active. Ceci suscite beaucoup d'inquiétudes face aux déséquilibres que cette situation pourrait entraîner dans les systèmes publics de la société (finances publiques, retraite, gestion des flux migratoires, etc.), ces derniers ayant été conçus pour des sociétés en plein essor démographique.

De ce fait, le vieillissement de la main-d'œuvre dans les pays industrialisés constitue aujourd'hui une grande préoccupation tant pour les entreprises que pour les pouvoirs publics. Ces derniers, après un quart de siècle de stigmatisation et de mise à l'écart des travailleurs vieillissants, bien souvent pour contrer le chômage des jeunes, prennent conscience de l'urgence de la situation et commencent à changer leurs stratégies. Et pour cause, les risques de pénurie de main-d'œuvre et de déséquilibre dans le fonctionnement des finances publiques font du développement des politiques en faveur des travailleurs vieillissants une priorité absolue.

Cet article vise à examiner les politiques publiques et les programmes de fin de carrière mis en place par quatre différents pays¹ pour contrer les effets du vieillissement de la main-d'œuvre. Ces pays sont la Finlande, la Suède, la France et les États-Unis. Le but de ce travail consiste à mettre en évidence les différentes stratégies gouvernementales proposées pour répondre à des problématiques communes à ces pays, à savoir le vieillissement de la main-d'œuvre et la sortie anticipée de la main-d'œuvre vieillissante du marché du travail. Ces deux phénomènes se sont concrétisés avec une ampleur et selon des modalités différentes en Europe et en Amérique du Nord. Ce tour d'horizon permet donc d'amorcer une réflexion sur la gestion différenciée des âges et les différentes stratégies implantées par les pays étudiés et qui peuvent être analysées comme le résultat d'une combinaison, propre à chacun des pays, de politiques publiques, de pratiques d'entreprises et d'une culture nationale.

* Siham Abouaissa est doctorante en relations industrielles à l'Université Laval en cotutelle avec l'Université Jean Moulin Lyon III en France. Elle a travaillé comme assistante de recherche dans l'Axe 2 – Fins de carrière pour l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) sur la gestion des âges et des temps sociaux et la Chaire de recherche du Canada sous la direction de Diane-Gabrielle Tremblay. Cet article est un résumé d'une note de recherche plus détaillée produite lors de ce travail de recherche et qui est disponible sur le site de l'ARUC-GATS : <http://benhur.telug.quebec.ca/SPIP/aruc/spip.php?article13>.

1. La note de recherche dont est issu cet article inclut l'étude d'un cinquième pays, le Japon. Puisque le Japon fait l'objet d'un article dans le présent numéro, nous avons choisi de ne pas l'inclure dans ce résumé.

Finlande : une approche intégrée des fins de carrière

En matière de taux d'emploi des séniors², la Finlande fait souvent office d'exemple. En effet, ce pays est passé d'un taux d'emploi des séniors avoisinant les 35 % en 1997 à un taux de 55 % en 2007 (Eurostat, 2009). La Finlande a, de ce fait, dépassé l'objectif, fixé en 2001 par le Conseil européen de Stockholm, d'un taux d'emploi de 50 % en 2010 pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Cette évolution fulgurante du taux d'emploi des travailleurs âgés est due à plusieurs facteurs. Tout d'abord, le système de protection sociale de la Finlande fait partie de ce qu'Esping-Andersen (1990) qualifie de régime social-démocrate scandinave. Ce type de régime est, sur plusieurs points, différent du modèle corporatiste-conservateur largement répandu en Europe ou encore du modèle libéral anglo-saxon comme aux États-Unis. En effet, le régime social démocrate est universel et autorise des droits sociaux à tous sur la base de la citoyenneté. Le taux d'emploi dans les pays fondés sur ces régimes est élevé et la répartition sociale y est très importante. C'est ainsi que ce modèle social assure un niveau assez élevé de prestations sociales financées par l'impôt.

La Finlande a été parmi les premiers pays à avoir pris conscience assez tôt (début des années 90) de l'impact que le vieillissement de sa population aurait sur le financement des prestations sociales et de la nécessité de réformer son système de pension. La perspective d'une évolution démographique favorisant des départs à la retraite de plus en plus fréquents et précoces et des entrées de moins en moins nombreuses sur le marché de l'emploi a constitué l'élément catalyseur de l'action des gouvernements de l'époque. Ainsi, la prise de conscience de la nécessité de réformer la politique des pensions a eu lieu bien plus tôt que dans la plupart des pays européens. Cette prise de conscience a été motivée par la période de forte montée de chômage qu'a connue l'Europe au cours des années 90-95 où les départs précoces à la retraite étaient particulièrement encouragés.

Les craintes au sujet de la pérennité des régimes de pension et l'engouement croissant que suscitaient les préretraites ont inspiré les réformes suggérées par les deux commissions parlementaires (en 1987 et en 1990) visant à accroître le nombre d'années de carrière et à réduire la croissance prévue des dépenses de pension (Uusitalo, 2007). De ce fait, des restrictions aux préretraites ont été imposées à partir de 1994. L'âge pour bénéficier des préretraites individuelles est passé de 56 à 58 ans (Redor, 2003). Les pensions de chômage et d'invalidité ont également subi des réformes en vue de les attribuer aux personnes qui en ont le plus besoin. Ainsi, l'âge minimal pour percevoir les pensions de chômage est passé de 56 à 60 ans pour les personnes nées avant 1949. Pour celles nées après cette date, ces pensions ont été tout simplement supprimées en 2001. Les entreprises ne sont pas épargnées par le plan de réforme. En effet, en 1997, le gouvernement finlandais a transféré une fraction des coûts des pensions de chômage et d'invalidité aux employeurs, au prorata de la taille des entreprises (Redor, 2003). De ce fait, les entreprises (de plus de 300 salariés) participent au financement de la pension de chômage à hauteur de 50 % et au financement de la pension d'invalidité à hauteur maximale de 100 % (pour les entreprises de plus de 1 000 salariés).

La réforme de 2005 marque un tournant dans l'histoire du régime de pension finlandais. En effet, cette réforme avait pour but principal de prolonger l'activité professionnelle des individus et de réduire les possibilités de départ précoce. Cela dit, cette réforme ne se limite pas à la volonté de réduire significativement le coût de la retraite à long terme. En réalité, d'autres objectifs ont motivé cette réforme comme le fait de retarder l'âge de la retraite de deux ou trois ans, d'adapter le régime de pension à l'augmentation de l'espérance de vie ou, encore, de maîtriser l'augmentation des cotisations attribuable aux modifications de la pyramide démographique (Uusitalo, 2007). La réforme de 2005 tire son originalité des fortes incitations relatives aux barèmes d'acquisition d'annuités pour les personnes désirant rester en emploi au-delà de 63 ans et des restrictions dans l'accès aux dispositifs de départ anticipé (Vernière, 2003).

2. Selon l'Office québécois de la langue française (site Internet Grand dictionnaire terminologique), l'appellation « sénior » est réservée au domaine sportif. Le terme est toutefois accepté dans le présent numéro de la revue pour les besoins du texte. Le mot « senior », usité en France, figure également dans les citations et la bibliographie.



À l'instar d'autres pays d'Europe du Nord, le gouvernement finlandais a misé sur une stratégie de vieillissement actif. Cette stratégie vise à organiser une mobilisation sociale autour de l'emploi des travailleurs vieillissants. Le but de cette mobilisation est d'augmenter les postes disponibles pour les travailleurs âgés et d'encourager ces derniers à se maintenir en emploi. Ainsi, les incitations fiscales, l'amélioration des conditions de travail et des possibilités de formation (pour tous les travailleurs ou pour les travailleurs vieillissants), la refonte des carrières, la lutte contre les discriminations liées à l'âge et la sensibilisation des entreprises et des travailleurs à l'importance des plus âgés d'entre eux dans la société sont autant d'éléments composant la démarche globale et stimulante de la stratégie du vieillissement actif (OFCE, 2008).

La Finlande est un exemple réussi de mobilisation sociale axée sur la prise de conscience collective de l'importance de l'enjeu social, mettant en œuvre une stratégie de formation permanente et d'amélioration du bien-être au travail. En effet, des programmes nationaux de grande envergure portant sur divers thèmes liés au vieillissement ont été lancés. Ces programmes avaient pour objectifs de permettre le maintien des personnes âgées en emploi, de faire accepter à la société la prolongation de la vie active et d'améliorer l'inclusion sociale des travailleurs âgés et des retraités (Sterdyniak, 2007).

Ainsi, le programme national quinquennal (1997-2002) en faveur des travailleurs vieillissants visait à maintenir en emploi les salariés de 45 ans et plus et de prévenir leur exclusion. Ce programme s'engage massivement dans la revalorisation de cette catégorie de salariés à travers plusieurs actions telles qu'une vaste campagne publique d'information pour changer les mentalités, la formation professionnelle des 45 ans et plus, l'accompagnement des chômeurs âgés, la flexibilisation des fins de carrière, etc. (Guillemard, 2003). Le programme national de bien-être au travail (*The National Well-being at Work Program*) visait l'amélioration des relations dans le milieu du travail et le bien-être au travail de manière globale. Les principaux problèmes traités dans ce programme étaient la retraite précoce, le faible niveau de scolarité des personnes âgées et la pénibilité au travail. D'autres programmes ont également vu le jour comme le Programme de développement du lieu de travail (*National Workplace Development Program*) (1996-2003), les programmes VETO (*Promoting the Attractiveness of Working Life*) (2003-2007) et NOSTE (« incitation » en finlandais) (2003-2007) qui venaient appuyer les deux programmes principaux.

Il est important de mentionner que la volonté affichée des pouvoirs publics de s'attaquer de front au problème de l'employabilité des salariés vieillissants a été amorcée quand la croissance économique du pays favorisait le développement de l'emploi. Sans oublier qu'avant toute décision d'engager des politiques et des programmes de cette envergure, ces derniers ont fait l'objet d'une vaste concertation entre divers partenaires sociaux et ont mis à contribution plusieurs ministères comme celui du Travail et de l'Éducation sous l'égide du ministère des Affaires sociales et de la Santé (Guillemard, 2003). On peut donc dire que l'évolution du taux d'emploi des seniors est le résultat de politiques globales et déterminées, de conditions économiques favorables et de l'interaction de ces deux facteurs (Uusitalo, 2007).

La stratégie adoptée par la Finlande pour rehausser le taux d'emploi de ses travailleurs vieillissants montre que tout est possible à condition que les mesures soient intégrées dans une démarche globale se basant sur la concertation et la communication. La Finlande compte continuer d'assurer le maintien en emploi en misant sur : l'amélioration des conditions de travail et l'enrichissement des tâches, la mise en valeur de l'expérience, la bonne santé et le bien-être de l'individu et la formation professionnelle tout au long de la vie. La sensibilisation des acteurs aux stéréotypes liés à l'emploi des seniors a été d'une grande importance dans cette stratégie globale. Les campagnes de communication ont mis en exergue la responsabilité de l'entreprise et celle du salarié pour augmenter le taux d'emploi des seniors. Cette responsabilité partagée est basée sur un fort compromis social (Marbot, 2005). Cependant, même si le taux d'emploi des seniors en Finlande s'approche de celui des autres pays scandinaves, il est encore inférieur à celui de ses voisins (en particulier la Suède). Le taux d'emploi des plus de 60 ans est encore à améliorer. La réforme des pensions de 2005 peut aider à faire augmenter ce taux, car les plus de 60 ans sont le premier groupe cible des mesures de prolongation de la carrière professionnelle.

Toutefois, il importe de signaler que cet objectif ne peut être atteint que si le développement économique continue à être favorable pour ainsi soutenir la croissance du taux d'emploi (Uusitalo, 2007).

Suède : la politique de l'emploi au cœur de la politique sociale

La Suède se distingue par une forte présence des personnes âgées de 55 ans et plus sur le marché du travail : en 2007, le taux d'emploi des 55-64 ans était de 70 % et l'âge moyen de retrait d'activité était d'environ 64 ans (Eurostat, 2009). La raison pour laquelle ce taux est très élevé vient du fait que les politiques de l'emploi forment des piliers essentiels de la politique sociale en Suède. En effet, le modèle scandinave de l'État-providence cherche à atteindre le plein emploi. De ce fait, des politiques d'emploi favorables et des conditions d'accès à la formation à tous les âges et pour tous constituent, depuis fort longtemps, une dimension fondamentale de la politique publique suédoise (Delteil & Redor, 2003). De plus, le « modèle » suédois a bien résisté aux chocs des années 70 et 90. « La Suède a ainsi montré sa capacité à réguler efficacement la conjoncture tout en améliorant ses performances structurelles dans un contexte où le vieillissement de la population constitue le défi principal pour la plupart des pays développés » (Touzé, 2008).

L'amélioration des performances structurelles est marquée par la réforme du système de protection sociale. La Suède est ainsi le premier pays à avoir procédé à une réforme radicale de son système de retraite. L'ampleur et la profondeur de la réforme (qui a duré quinze ans) font de cette dernière une innovation intéressante qui a servi de modèle à d'autres pays par la suite (Italie, Pologne, etc.). C'est en effet en 1994 que le principe de la réforme des retraites en Suède a été voté. Une large majorité des membres du Parlement se sont mis d'accord pour abolir l'ancien système et pour en créer un autre, plus équilibré, qui se poursuivrait à long terme sans qu'aucune nouvelle réforme soit nécessaire à l'avenir (COR, 2009a). Les modalités de cette réforme ont été définies en 1998 et ont été appliquées de manière progressive à partir de 2001. Globalement, ce remaniement visait, outre la pérennisation de la solvabilité du système de retraite, la garantie de pensions suffisantes en mettant en avant les incitations financières pour encourager les départs tardifs à la retraite. L'accord sur ce nouveau système fut à la fois laborieux et consensuel. En effet, les propositions ont souvent suscité de vives résistances et ont nécessité de très nombreux compromis pour aboutir finalement à un système satisfaisant pour toutes les parties (COR, 2009a).

Cette réforme avait aussi pour but d'augmenter les contrôles et exigences concernant tous les chômeurs (et non pas seulement les plus âgés d'entre eux) pour les amener à accepter de participer à des programmes de formation ou d'occuper des emplois, classiques ou d'utilité publique (Delteil & Redor, 2003). Par ailleurs, la politique de l'État consistait à abandonner tout dispositif jugé favorable aux départs précoces à la retraite. Cependant, l'objet essentiel de la réforme tournait autour de la transformation en profondeur du régime de retraite. Ainsi, le système de répartition à prestations définies a été remplacé par un système à contributions définies. Ce dernier comporte une partie gérée par répartition et une autre selon le principe de la capitalisation. Le montant des pensions perçues est calculé en fonction de la totalité des contributions versées tout au long de la vie active des salariés. De ce fait, tout départ avant 65 ans réduit le niveau de la rente et, symétriquement, travailler au-delà de 65 ans l'accroît (Delteil & Redor, 2003).

Pour accompagner cette réforme, le gouvernement suédois a investi dans diverses politiques « actives » de l'emploi au moyen de dispositifs comme les emplois subventionnés ou protégés ou les formations. En effet, la Suède fait partie des pays européens où la formation est la plus développée, y compris pour les classes d'âge supérieures à 45 et à 55 ans. Les syndicats, de pair avec les pouvoirs publics, ont toujours soutenu la politique de la formation continue. C'est bien pour cela que le taux de participation aux activités de formation est très élevé en Suède (71 %) par rapport au reste de l'Europe (42 %). Le niveau reste particulièrement élevé même après 55 ans avec 61,9 % de personnes ayant accès à une formation. Ce taux est bien supérieur à la moyenne européenne (29,5 %) (Enquête Eurostat, 2005, citée par Touzé, 2008).

De plus, la Suède est un pays imprégné de la « culture du droit du travail à tout âge » (Guillemard, 2003). Le travail à un âge avancé y est donc monnaie courante. C'est pour cela que l'État a mis en place des mesures

visant à réduire la pénibilité de l'emploi en encourageant les entreprises à investir dans l'environnement de travail. Depuis 1990, « des incitations financières sont versées aux entreprises pour qu'elles améliorent l'environnement et les conditions de travail de leurs salariés, et donc, implicitement, pour qu'elles favorisent une moindre pénibilité » (OFCE, 2008).

Enfin, la Loi sur la protection dans l'emploi a été révisée par le Parlement en l'an 2000. Cette réforme avait pour but de « supprimer les obstacles qu'elle pouvait constituer pour la prolongation ou le retour d'activité » (Guillemard, 2003). Ainsi, l'âge supérieur de protection des salariés a été porté de 65 à 67 ans. De ce fait, jusqu'à l'âge de 67 ans, le contrat de travail ne peut être rompu par l'entreprise sans procédure de licenciement et les conventions collectives ne pourront plus fixer un âge obligatoire inférieur à 67 ans (OFCE, 2008). S'ajoute à cela la loi de 1974 sur la sécurité de l'emploi qui a inclus en matière de licenciement le fait que l'ancienneté prévaut : « dernier entré, premier sorti ». Ce principe protège les plus anciens en cas de licenciements collectifs. Cependant, il importe de signaler que cette mesure empêche la mobilité professionnelle des travailleurs les plus âgés qui évitent de changer d'entreprise de peur de perdre cette sécurité d'emploi découlant de leur ancienneté (Touzé, 2008).

La Suède a adopté d'importantes mesures qui ont mené au maintien d'un grand nombre de salariés âgés en emploi. La réforme du système de retraite y joue un rôle important, car elle permet de travailler au-delà de l'âge possible de départ à la retraite et de cumuler une pension tout en travaillant. De plus, la pratique de la formation tout au long de la vie favorise l'activité professionnelle des travailleurs vieillissants, car le niveau de la formation initiale est élevé. Enfin, le gouvernement suédois a durci l'accès aux pensions d'invalidité et de chômage (principaux moyens de retrait du marché du travail) et les a remplacées par des programmes d'activités pour les travailleurs en fin de carrière.

France : la culture du retrait précoce du marché du travail

Guillemard écrivait en 2003 : « La France incarne de manière presque idéale-typique, une configuration de politiques publiques au sein de laquelle la multiplicité de dispositifs généreux d'indemnisation de la sortie précoce n'est pas contrebalancée par la présence de politiques actives de l'emploi visant la réinsertion sur le marché du travail des actifs avançant en âge. En conséquence, ces derniers font l'expérience d'une marginalisation dans leur seconde partie de carrière, avant de connaître la relégation du marché du travail par une sortie précoce indemnisée » (Guillemard, 2003).

En effet, la France fait partie des pays ayant le plus bas taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) avec seulement 38,9 % en 2009. Elle se situe bien loin de l'objectif de 50 % de taux d'emploi des plus de 50 ans pour 2010, prévu par les accords de Stockholm. Cette situation relève de plusieurs éléments présentés ci-dessous.

Tout d'abord, le système de retraite français se caractérise par une grande générosité et une grande diversité. En effet, de par la combinaison du régime de base et des régimes complémentaires obligatoires, le régime assure un bon taux de remplacement (de 70 % à 90 %) à ses retraités. De plus, la France compte des régimes pour les salariés du secteur privé, du secteur public, pour les artisans, les commerçants, etc., sans oublier des régimes spéciaux pour les grandes entreprises d'État. Étant donné cette diversité, le gouvernement français peine à mettre en cohérence les différents régimes. Aussi, du fait que chaque secteur ou corps de métiers a droit à un régime spécifique, le système de retraite français peut paraître comme étant inégalitaire et les salariés de la fonction publique et des régimes spéciaux (fonction publique centrale, locale, mutualité agricole, etc.) se trouvent souvent avantagés en termes d'âge de départ à la retraite et de durée de cotisations, au détriment des salariés du privé et autres professions artisanales ou libérales.

Ensuite, il est important de noter que le système de retraite français a longtemps été fédéré par une culture de la préretraite et de droit à la retraite dès l'âge de 60 ans. En effet, l'étude des types de retraite existant en France fait apparaître clairement la volonté des pouvoirs publics, au cours des dernières décennies, d'écarter



les salariés vieillissants du marché du travail. Cet isolement était pratiqué à travers des fixations d'âge de mise à la retraite, des dispositifs de préretraite, des difficultés d'accès à des cumuls emploi-retraite, etc. Cela a donc engendré une culture de départ précoce du marché du travail, tellement ancrée dans les esprits des salariés âgés français (notamment ceux de la fonction publique) que le gouvernement a souvent eu beaucoup de mal à engager des réformes, et surtout à s'y tenir.

Mais devant l'inéluctabilité du phénomène du vieillissement, les pouvoirs publics français ont engagé des réformes (2003 et 2010) visant à maintenir les salariés vieillissants en emploi. Bien que la réforme de 2003 visait à abolir les préretraites, à assouplir le cumul emploi-retraite et à encourager la retraite progressive, elle reprenait encore des mesures dérogatoires vis-à-vis de certains salariés vieillissants jugés « spéciaux » du fait d'une pénibilité de l'emploi pas très souvent avérée. Ceci a donné l'impression que le gouvernement français réforme mais, par peur de mouvements sociaux de grande ampleur, conserve les avantages intouchables d'une certaine catégorie de travailleurs. Le dossier des retraites françaises est longtemps resté sans évolution. Plusieurs gouvernements ont tenté d'appliquer des mesures pour allonger la durée de l'emploi des salariés de plus de 55 ans et favoriser le taux d'emploi des seniors pour atteindre les objectifs fixés par la Commission européenne. Mais la pugnacité des syndicats et l'attachement des salariés à leur retraite à 60 ans ont fait que l'adoption des mesures et la mise en place des pratiques par les pouvoirs publics et par les entreprises pour le maintien en emploi des salariés vieillissants sont restées lettre morte.

C'est en novembre 2010 que le président de la République française a promulgué une autre réforme des retraites ayant pour principal but de rétablir l'équilibre des régimes de retraite en prévision de 2018, de sauvegarder le régime par répartition et de maintenir le niveau des pensions pour les retraités. Parmi les mesures de cette nouvelle réforme, on trouve le relèvement de l'âge de la retraite à 62 ans au lieu de 60 ans. C'est en effet la mesure phare qui a conduit à une vague de contestations de la part des syndicats et des travailleurs dans tout le pays. Cette augmentation sera progressive et l'âge de départ à la retraite augmentera au rythme de quatre mois par an, à partir du 1^{er} juillet 2011, pour atteindre 62 ans en 2018. Cette mesure sera applicable dans l'ensemble des régimes de retraite de base, secteur privé et fonction publique confondus. Cela dit, le gouvernement a fixé au 1^{er} janvier 2017 l'augmentation de l'âge de la retraite dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux. L'âge de la retraite augmentera ensuite dans ces régimes au même rythme que dans ceux du secteur privé et de la fonction publique.

Les autres mesures de cette réforme sont la pénibilité au travail et les carrières longues. Pour la première, le gouvernement a décidé de créer un droit nouveau pour les travailleurs dont l'état de santé s'est dégradé à la suite d'expositions professionnelles à des facteurs de pénibilité. Concrètement, tous les salariés qui ont une incapacité égale ou supérieure à 20 % et qui a donné lieu à l'attribution d'une rente pour maladie professionnelle verront l'âge de leur retraite fixé à 60 ans. De plus, cette retraite leur sera attribuée à taux plein même s'ils n'ont pas validé tous leurs trimestres. En ce qui concerne les carrières longues, tous les salariés qui ont commencé leur vie professionnelle avant 18 ans continueront de partir à la retraite à 60 ans et les salariés qui ont commencé à travailler à 14 ou à 15 ans pourront partir à la retraite à 58 ans³.

Hormis ces nouvelles mesures liées à la réforme de 2010, les politiques et les programmes publics visant la rétention des salariés vieillissants étaient limités, voire inexistants dans les années 90 et jusqu'au début des années 2000. C'est avec l'Accord national interprofessionnel (ANI) en 2005 que l'on a vu apparaître des approches intégrées de rétention de la main-d'œuvre vieillissante au travail. L'ANI visait à réaliser l'objectif de relèvement du taux d'emploi des seniors en contribuant au maintien ou à la reprise d'emploi des travailleurs vieillissants. « Le relèvement du taux d'emploi des seniors ne passe pas seulement par le maintien dans l'emploi occupé. Il suppose tout autant de faire en sorte que les entreprises et les salariés aient un intérêt réel et partagé à poursuivre leurs relations de travail, le cas échéant en les faisant évoluer » (ANI, 2005). Les thèmes

3. Étant donné le caractère récent de la réforme de 2010, ces informations sont absentes de la note de recherche dont ce travail est le résumé. Source : <http://www.retraites2010.fr/accueil> (page consultée le 19 janvier 2011).



fédérateurs de ce programme sont l'évolution des représentations socioculturelles, la sécurisation des parcours professionnels, le retour à l'emploi (aménagement d'un contrat à durée déterminée pour les chômeurs de plus de 57 ans) et les aménagements de fin de carrière (préretraite progressive pour les salariés ayant occupé des emplois pénibles) (Jolivet, 2008).

En 2006, le Plan national d'action concerté pour l'emploi des travailleurs âgés, présenté par l'ancien premier ministre Dominique de Villepin, abonde dans le même sens que l'ANI et se base sur quatre axes principaux : l'évolution des mentalités, la facilitation du maintien en emploi des travailleurs vieillissants, l'aménagement des fins de carrière et les transitions vers la retraite ainsi que l'amélioration du retour vers l'emploi. Le plan d'action prévoit supprimer progressivement la possibilité de négociation des accords de branche (par secteur) qui permettent d'abaisser en dessous de 65 ans l'âge de la mise à la retraite. Il a également lancé une première campagne de communication nationale en septembre 2006 pour sensibiliser l'opinion publique au travail des personnes vieillissantes (Jolivet, 2008).

Les réformes des retraites et les différentes politiques d'emploi engagées en faveur des seniors français marquent la volonté du gouvernement actuel de rompre avec les pratiques d'exclusion et de stigmatisation des travailleurs âgés. La culture de la cessation d'activité précoce ayant longtemps fait l'objet d'un consensus entre l'État, les employeurs et les salariés, conjuguée aux effets de la dégradation du ratio démographique inhérent au « papy-boom », ont fait prendre conscience de la menace pesant sur la viabilité financière du système de retraite et sur les dépenses publiques en général (Aouici & Carillon, 2008).

Cela dit, le renversement de cette tendance au départ précoce à la retraite impliquerait une politique globale et intégrée menant des actions, non seulement au sujet des réglementations et des incitations financières, mais aussi et surtout en termes de demande de travail et de changement de perceptions et de stéréotypes si profondément ancrés à l'égard des travailleurs âgés. Or, on note dans le cas français un manque flagrant de stratégie de création d'emploi pour les seniors et d'accompagnement de ces derniers dans leur seconde partie de carrière. La France a amorcé différents plans mais les objectifs restent évasifs et non chiffrés, de même que le suivi quant à l'application des nouvelles règles imposées par la réforme.

États-Unis : la culture individualiste de l'emploi à la retraite

Le taux d'emploi des seniors aux États-Unis approchait les 62 % en 2008. Ce taux n'était pas aussi haut auparavant. En effet, « le taux d'activité des hommes âgés a décliné presque tout au long du 20^e siècle, mais ce recul s'est arrêté et la tendance s'est légèrement inversée durant les deux dernières décennies du siècle. En 1950, 81 % des hommes de 62 ans faisaient partie de la population active; le recul de leur taux de participation s'est arrêté au milieu des années 1980. En 1995, le taux d'activité des hommes de 62 ans était de 51 % [...]. Au début des années 2000, on constate une augmentation significative de l'emploi des seniors masculins dont le taux d'activité atteint 60 % à l'âge de 62 ans en 2005. Il est de 44 % pour les femmes de cet âge. Les taux d'activité déclinent rapidement avec l'âge. En 2005, 40 % des hommes et 27 % des femmes de 65 ans étaient présents sur le marché du travail; c'était le cas de 24 % et 19 % respectivement des hommes et femmes de 70 ans [...] » (Turner, 2007).

L'augmentation des taux d'emploi des seniors a été atteinte par l'encouragement et le développement, plus ou moins explicites, d'une approche positive à l'égard du maintien en emploi des travailleurs plus âgés. Ainsi, des modifications importantes ont été effectuées au régime de retraite de base de la sécurité sociale (*Social Security*) qui constitue une part essentielle des revenus des travailleurs âgés pendant la retraite. D'autres modifications ont touché les régimes professionnels complémentaires ainsi que la discrimination liée à l'âge et l'âge de départ à la retraite.

Le système de retraite des États-Unis est composé d'un régime de base national et de plusieurs régimes professionnels (ou d'entreprises). Dans le secteur public, environ 80 % des salariés sont affiliés à un régime



complémentaire d'employeur. L'augmentation des affiliations aux régimes professionnels dans les entreprises privées au cours des années 30 est due au fait que ces dernières s'en sont servi comme élément d'attraction et de rétention des travailleurs dans un contexte de pénurie. Cela dit, en raison de leur coût, de leur complexité de gestion et de la mise en place de nouveaux régimes, les régimes complémentaires ont fini par disparaître dans plusieurs entreprises. Depuis 1975, les régimes à prestations définies ont décliné, faisant place à des régimes à cotisations définies. Ces derniers, considérés comme moins coûteux et moins risqués pour l'employeur, ont séduit les travailleurs et les entreprises. Le plan 401(k) (d'après le numéro correspondant à l'article du Code des impôts) est celui qui connaît le plus de succès, car il offre des avantages fiscaux. Ce type de régime ressemble davantage à un plan d'épargne qu'à un régime de retraite car les salariés peuvent dépenser le capital bien avant l'âge de la retraite s'ils quittent l'employeur avant. De plus, ce régime ne verse pas de rentes. Toutefois, les Américains les considèrent comme partie intégrante du système de retraite. D'ailleurs, ils nomment ces régimes *pension plan*, comme le sont les régimes de retraite d'entreprise, et qualifient les fonds qui recueillent cette épargne de *pension funds* (Aproberts, 2003).

Selon Turner (2007), la transition vers des régimes à cotisations définies semble jouer un rôle dans le choix des salariés de repousser le départ à la retraite : « Durant la dernière récession, les hommes et les femmes relativement âgés se sont maintenus ou sont entrés sur le marché du travail dans des proportions jamais observées auparavant. La baisse de la valeur de l'épargne détenue par les salariés sous forme d'actifs financiers accumulés dans les plans 401(k), due à la chute des valeurs sur les marchés financiers, suggère que les pertes subies en matière d'épargne-retraite ont joué un rôle majeur dans la participation accrue au marché du travail » (Turner, 2007).

Plusieurs réformes du système de retraite américain ont été adoptées depuis les années 70 et 80 avec la Loi ERISA (*Employee Retirement Income Security Act*) et la réforme du régime de base de 1983. La Loi ERISA avait pour but d'agir sur l'insuffisance des réserves de certains régimes et contre l'insécurité des droits des salariés. Quant à la réforme de 1983, elle a coïncidé avec un moment critique dans l'histoire du financement du régime de retraite de base. En effet, durant les années 70, l'indexation des prestations était basée sur le taux d'inflation. Après avoir tenté de stabiliser le système à cette époque-là, on a assisté à un dérapage des dépenses ayant conduit à l'épuisement des réserves. Les principales mesures de cette réforme consistaient donc à augmenter immédiatement les cotisations au-delà des besoins courants en financement du régime, à réduire progressivement des pensions liquidées avant l'âge de la retraite à taux plein et à relever progressivement l'âge de la retraite (COR, 2009b; Aproberts, 2003). Ces dispositions ont eu un effet bénéfique sur le régime de base. Ainsi, le relèvement des taux de cotisation a amélioré la situation financière du régime, dont les réserves ont été reconstituées.

La réduction progressive des pensions a aussi été le point culminant de cette réforme car elle touchait à l'âge de départ à la retraite. En effet, l'âge de la retraite à taux plein, ou ce que les Américains appellent l'âge « normal », est de 65 ans depuis 1935. Or, depuis 1961, les affiliés peuvent liquider leur pension dès l'âge de 62 ans en subissant une décote de 5/9 de un pour cent par mois d'anticipation par rapport à l'âge « normal » (soit 6,67 % par année entière d'anticipation). « La décote maximale, pour un affilié liquidant sa pension lorsqu'il vient d'avoir 62 ans, est de 20 %. En dépit de cette réduction, une majorité des bénéficiaires actuels du régime – 71 % en 2001 – a liquidé ses droits avant 65 ans » (Aproberts, 2003).

La réforme de 1983 a prévu, selon un calendrier établi, des changements importants du calcul des pensions selon l'âge de liquidation. Cette réforme est entrée en vigueur en 1990 et ne s'achèvera qu'en 2022. Ainsi, il avait été prévu que les majorations pour les employés retardant la liquidation de leurs droits au-delà de l'âge de la retraite à taux plein, avec toutefois un plafond à l'âge de 70 ans, devaient être mises en place entre 1990 et 2009. Ensuite, le relèvement de l'âge de la retraite à taux plein a commencé en 2000 pour les nouveaux bénéficiaires atteignant l'âge de 62 ans cette année-là, pour ne s'achever qu'en 2022. Si le calendrier prévu est respecté, cet âge sera de 67 ans en 2022 (Aproberts, 2003). L'âge d'ouverture des droits reste donc inchangé (62 ans) alors que l'âge du taux plein augmentera. Cette réforme fait donc disparaître la notion d'âge

« normal » de la retraite laissant ainsi la place à une fourchette d'âges de liquidation entre 62 ans et 70 ans. Ce relèvement d'âge est bien entendu accompagné d'une augmentation des prestations pour ceux qui voudraient retarder la liquidation de leurs droits.

En août 2006, le président Bush a signé le *Pension Protection Act*. Cette loi renforce la protection des régimes de retraite et de leurs participants, la responsabilité des employeurs et la promotion de l'épargne individuelle. Concrètement, elle oblige les employeurs à mieux provisionner les plans de pension à prestations définies et prévoit que les plans à contributions définies bénéficient d'office à tous les salariés d'une entreprise. En 2008, le *Worker, Retiree and Employer Recovery Act* prévoit un certain nombre de mécanismes d'ajustement et de flexibilité pour atténuer l'impact de la crise économique sur les plans d'épargne-retraite, suspendant par exemple l'obligation de retrait minimal sur le compte d'épargne-retraite pour les personnes âgées de 70 ans et demi et plus. D'autres mécanismes concernent le soutien des plans d'épargne-retraite les plus en difficulté (COR, 2009b).

Contrairement à d'autres pays, les États-Unis n'ont pas mis en place des programmes nationaux spéciaux favorisant la prolongation des carrières des séniors. La plupart des mesures apportées ont pris la forme de lois fédérales ayant pour but de modifier ou de corriger certaines pratiques. Les pensions des séniors américains sont relativement généreuses. En effet, il apparaît que le critère financier ainsi que l'accès à des soins médicaux sont les principales raisons pour lesquelles les travailleurs âgés se maintiennent en emploi. Pour cela, la plupart passent par des emplois « post-carrière » qui leur permettent d'assurer un revenu stable et un accès aux soins de santé fournis par les employeurs. Le cumul de l'emploi et de la retraite a favorisé l'émergence des emplois « post-carrière » de diverses formes : le travail à temps partiel, le travail indépendant, l'emploi « transitionnel » ou le *bridge job* (littéralement « emploi-pont ») entre l'emploi et le retrait définitif du marché du travail. Ce type d'emploi a connu un essor dans les années 80 quand les autorités publiques ont décidé de repousser progressivement l'âge de la prise de retraite.

Le travail à temps partiel et le travail indépendant ont connu une croissance remarquable au cours de la dernière décennie aux États-Unis. Selon Lesemann et Beausoleil (2004), la flexibilité du temps partiel semble séduire les femmes plus que les hommes. Cependant, il importe de signaler que, bien souvent, les emplois à temps partiel sont dépourvus d'avantages sociaux. Ainsi, un certain nombre d'heures de travail par semaine est exigé pour pouvoir participer à un plan d'assurance santé en entreprise. Par contre, l'augmentation du taux du travail indépendant s'explique par le fait que les travailleurs qui ont été indépendants tout au long de leur carrière se retirent du marché du travail plus tardivement que les travailleurs salariés. Mais aussi parce que certains travailleurs salariés âgés deviennent des travailleurs indépendants lorsqu'ils quittent le salariat (Lesemann & Beausoleil, 2004). Et, enfin, les *bridge jobs* impliquent souvent une certaine déqualification et une réduction salariale pour près des trois quarts des travailleurs et durent environ deux ans pour la majorité d'entre eux. De plus, « ces emplois relèvent de l'initiative du travailleur de se trouver lui-même un emploi ou de s'en créer un, et ne sont pas le résultat de programmes de retrait progressif de la part d'employeurs qui souhaiteraient retenir les compétences et l'expertise de certains travailleurs » (Lesemann & Beausoleil, 2004).

Plusieurs facteurs structurels et institutionnels expliquent le fort taux d'emploi des salariés vieillissants aux États-Unis. En effet, au-delà de la prévalence d'une culture de responsabilisation individualiste du travail et de la prise en charge des revenus après le travail, on trouve un cadre législatif souple et non contraignant pour les entreprises quant à l'assurance de retraites pour les employés. S'ajoutent à cela l'absence d'un système public universel de soins de santé et l'obligation des travailleurs d'assumer eux-mêmes les risques associés à la gestion de leur plan individuel de pension. Ce contexte favorise de ce fait l'essor des emplois « post-carrière » qui contribuent à augmenter les revenus des retraités composés essentiellement de prestations de la sécurité sociale. Par ailleurs, les réformes du système de santé votées récemment pourraient réduire progressivement les conditions d'octroi et le montant des prestations (Lesemann & Beausoleil, 2004).

Conclusion

Ce tour d'horizon des politiques et programmes de fin de carrière dans différents pays d'Europe et d'Amérique permet de comprendre qu'à problématique similaire, il n'existe pas forcément de solutions identiques. Les performances ainsi que l'intérêt que portent les pouvoirs publics à la question du vieillissement de la main-d'œuvre diffèrent du tout au tout d'un pays à un autre. La culture nationale ainsi que le type de système de protection sociale des pays influencent lourdement la manière dont les États perçoivent la problématique de l'emploi des travailleurs vieillissants et la gèrent. Ainsi, nous pouvons constater que la culture consensuelle et les approches intégrées des pays scandinaves semblent apporter de meilleurs résultats en ce qui concerne le taux d'emploi des seniors. L'individualisation des retraites aux États-Unis semble également porter ses fruits, mais au prix d'une certaine précarité bien souvent mal vécue par les personnes vieillissantes de cette société. Enfin, le passé d'un pays peut avoir une grande influence sur les perceptions de la population à l'égard du travail et de la retraite. Le cas français illustre bien ce propos. En effet, la préretraite fut longtemps utilisée comme outil pour favoriser l'emploi des jeunes en faisant aux salariés âgés des offres alléchantes en matière de revenu de remplacement les incitant ainsi à céder leur place (Gaullier, 1988). De ce fait, le retrait précoce du marché du travail a longtemps paru et paraît encore comme étant un droit universel. Le dossier des retraites demeure donc un sujet sensible que le gouvernement français manie avec précaution tant la culture de la préretraite est dominante dans le pays.

Bibliographie

Accord national interprofessionnel (ANI) (2005). *Accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi*. Repéré à www.mefmulhouse.fr/.../525-accord-national-interprofessionnel-du-13-octobre-2005-relatif-a-lemploi-des-seniors-en-vue-de-promo.html (page consultée le 30 octobre 2009).

Aouici, S., & Carillon, S. (2008). Les motivations de départ à la retraite. *Les Cahiers de la CNAV*, (1).

Aproberts, L. (2003). *Le système de retraite des États-Unis*. Note réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites.

Conseil d'orientation des retraites (COR) (2009a, février). Le système de retraite public suédois. *La lettre du Conseil d'orientation des retraites*, (2).

Conseil d'orientation des retraites (COR) (2009b). *Le pilotage du système de retraite aux États-Unis* (document n° 45). Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire produit par la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), Service économique de Washington, DC, États-Unis. Repéré à <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1103.pdf> (page consultée le 6 décembre 2009).

Delteil, V., & Redor, D. (2003). L'emploi des seniors en Europe du Nord. *Premières informations et premières synthèses* (10.3). France : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Esping-Andersen G. (1990). *Les trois mondes de l'État providence, essai sur le capitalisme moderne*. Paris : PUF [coll. Le lien social], 1999).

EUROSTAT (2009). Taux d'emploi des travailleurs âgés par sexe. Repéré à <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (page consultée le 28 octobre 2009).

Gaullier, X. (1988). *La deuxième carrière*. Paris : Seuil.

Guillemard, A.-M. (2003). *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*. Paris : Armand Colin.

Jolivet, A. (2008). Réforme des retraites de 2003 : quel impact sur l'emploi des seniors? *Retraite et société*, 2(54), 9-31.

Lesemann, F., & Beausoleil, J. (2004). Les emplois « post-carrière » aux États-Unis : un bilan des connaissances. *Retraite et société*, 2(42), 9-43.

Marbot, E. (2005, mai). La place des seniors dans l'entreprise : une comparaison internationale. *Les Notes de benchmarking international*, Institut de l'entreprise.

OFCE (2008). Emploi des seniors : les leçons des pays de la réussite. *Revue de l'OFCE*, 3(106), 103.

Redor, D. (2003). Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède. *Revue française des Affaires sociales*, RFAS, (4).

Sterdyniak, H. (2007). *Des stratégies de vieillissement actif pour renforcer l'inclusion sociale* (Rapport de synthèse pour le compte de la Commission européenne, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances). Paris : OFCE.

Touzé, V. (2008). Marché du travail et emploi des seniors en Suède. *Revue de l'OFCE*, 2(105), 55-85.

Turner, J. A. (2007). Travailler plus vieux, plus longtemps : les politiques d'emploi aux États-Unis. *Chronique internationale de l'IRES*, (109).

Uusitalo, H. (2007). *L'accroissement de la participation des seniors au marché du travail : Le cas de la Finlande, Rester dans la vie active*. Conférence donnée lors de la Réunion régionale européenne AISS, Oslo, les 15 et 16 mai 2007.

Vernière, L. (2003). Finlande : la réforme 2005 du système de retraite. *Questions retraite*, (57), Caisse des dépôts et consignations.